РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

10 юли 2008 година*

По дело C-33/07

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Tribunalul Dâmbovița (Румъния) с акт от 17 януари 2007 г., постъпил в Съда на 24 януари 2007 г., в рамките на производство по дело

Ministerul Administrației și Internelor — Direcția Generală de Pașapoarte București

срещу

Gheorghe Jipa,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: г-н P. Jann, председател на състав, г-н A. Tizzano (докладчик), г-н A. Borg Barthet, г-н M. Ilešič и г-н E. Levits, съдии,

* Език на производството: румънски.

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за румънското правителство, от г-жа E. Ganea, в качеството на представител,

— за гръцкото правителство, от г-жа E. Skandalou и г-жа G. Papagianni, в качеството на представители,

— за Комисията на Европейските общности, от г-жа D. Maidani и г-жа I. Trifa, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 февруари 2008 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 18 ЕО и на член 27 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

2 Запитването е отправено в рамките на спор относно искане на Ministerul Administrației și Internelor — Direcția Generală de Pașapoarte București (Министерство на администрацията и вътрешните работи — генерална дирекция „Паспорти“, Букурещ, наричано по-нататък „Minister“) Tribunalul Dâmbovița с решение да забрани за максимален срок от три години на г-н Jipa, румънски гражданин, да пътува до Белгия.

Правна уредба

Общностна правна уредба

3 Член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда:

„Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт и членовете на техните семейства, които не са граждани на държава-членка и които притежават валиден паспорт, имат правото да напускат територията на държава-членка, за да пътуват до друга държава-членка.“

4 По смисъла на член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите-членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална [да се чете „настояща“] и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.“

Национална правна уредба

5 Член 1 от Споразумението от 1995 г. между правителствата на Кралство Белгия, Великото херцогство Люксембург и Кралство Нидерландия, от една страна, и правителството на Румъния, от друга страна, за реадмисия на незаконно пребиваващи лица, одобрено с Указ № 825/1995 на румънското правителство (*Monitorul Oficial al României* № 241 от 20 октомври 1995 г., наричано по-долу „Споразумението за реадмисия“), предвижда:

„Румънското правителство допуска реадмисия на своя територия, по искане на белгийското, люксембургското или нидерландското правителство и без формални изисквания, на всяко лице, което не отговаря или вече не отговаря на изискванията за влизане и пребиваване, приложими на територията на Белгия, Люксембург или Нидерландия, доколкото е установено или се предполага, че то притежава румънско гражданство.“

6 Член 3, параграфи 1 и 3 от Закон № 248 от 20 юли 2005 г. относно режима на свободно движение на румънските граждани в чужбина (*Monitorul Oficialal României* № 682 от 29 юли 2005 г.), в редакцията му, приложима за спора по главното производство (наричан по-нататък „Закон № 248/2005“), гласи:

„1. Упражняването от румънските граждани на правото им на свободно движение в чужбина може да бъде ограничено само временно в случаите и при условията, предвидени от настоящия закон; това ограничаване се състои във временно отнемане или, според случая, в ограничаване на упражняването на въпросното право.

[…]

3. Ограничаването на упражняването на правото на румънските граждани на свободно движение в чужбина представлява временна забрана за пътуване в определени държави, наложена от компетентните румънски органи, при условията на настоящия закон.“

7 Член 38 от Закон № 248/2005 има следното съдържание:

„Може да се предвиди ограничаване на упражняването от румънските граждани на правото им на свободно движение в чужбина за максимален срок от три години и само по отношение на:

а) лице, което е репатрирано от дадена държава съгласно споразумение за реадмисия, сключено между Румъния и въпросната държава;

б) лице, чието присъствие на територията на дадена държава, поради дейностите, които упражнява или би могло да упражнява, би могло сериозно да увреди интересите на Румъния или, според случая, двустранните отношения между Румъния и тази държава.“

8 Член 39 от Закон № 248/2005 гласи:

„В случая, предвиден в член 38, буква а), въпросната мярка се приема по искане на генерална дирекция „Паспорти“ по отношение на държавата, от която е репатрирано посоченото лице, от юрисдикцията, в района на която пребивава

въпросното лице, или когато това лице пребивава в чужбина — от Tribunalul București.“

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

9 Г-н Jipa напуска Румъния на 10 септември 2006 г., за да пътува до територията на Кралство Белгия. На 26 ноември 2006 г. поради положението си на „незаконно пребиваващ“ в тази държава-членка той е репатриран в Румъния съгласно Споразумението за реадмисия.

10 На 11 януари 2007 г. Tribunalul Dâmbovița е сезиран с искане на Minister за постановяване съгласно членове 38 и 39 от Закон № 248/2005 на мярка, с която на г-н Jipa се забранява да пътува до Белгия за срок, който може да бъде с продължителност до три години.

11 Препращащата юрисдикция подчертава, че искането на Minister не уточнява естеството на „незаконното пребиваване“, довело до реадмисията на г-н Jipa.

12 При тези условия Tribunalul Dâmbovița решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член [18 ЕО] [...] да се тълкува в смисъл, че не допуска приложимите в Румъния разпоредби (а именно членове 38 и 39 от [Закон № 248/2005]) да бъдат пречка за свободното движение на лица?

2) а) Представляват ли разпоредбите на членове 38 и 39 от [Закон № 248/2005], имащи за цел да възпрепятстват дадено лице (румънски гражданин и понастоящем гражданин на Европейския съюз) да пътува свободно до друга държава (в случая държава — членка на Европейския съюз), пречка за свободното движение на лица, предвидено в член 18 ЕО?

б) Може ли държава —членка на Европейския съюз (в случая Румъния), да ограничи свободното движение на своите граждани на територията на друга държава-членка?

3) а) Попада ли понятието „незаконно пребиваване“ по смисъла на Указ № 825/1995 на [румънското] правителство, национална разпоредба за одобряване на [Споразумението за реадмисия] (въз основа на която е разпоредено репатрирането в Румъния на ответника, който бил в положение на „незаконно пребиваване“) сред съображенията, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“, посочени в член 27 от Директива 2004/38, така че държава-членка може да приеме разпоредби, които ограничават свободното движение на такива лица?

б) При утвърдителен отговор на предходния въпрос, трябва ли член 27 от Директива [2004/38] да се тълкува в смисъл, че държавите-членки могат автоматично да ограничат свободата на движение и на пребиваване на гражданите на Европейския съюз по съображения за „обществен ред“ и „обществена сигурност“, без да анализират „поведението“ на съответното лице?“

13 Като приема, че посочените въпроси налагат спешен отговор на Съда, тъй като г-н Jipa трябва да може да упражнява правото си на свободно движение или да разбере възможно най-бързо дали разполага само с ограничена възможност да упражнява това право, препращащата юрисдикция моли Съда преюдициалното запитване да бъде разгледано по реда на бързото производство съгласно член 104а, първа алинея от Процедурния правилник.

14 Председателят на Съда отхвърля това искане с определение от 3 април 2007 г. с мотива, че условията, предвидени в посочения член 104а, първа алинея, не са изпълнени.

По преюдициалните въпроси

15 Със своите въпроси, които следва да бъдат разгледани съвместно, препращащата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 18 ЕО и член 27 от Директива 2004/38 допускат национална правна уредба, която позволява да се ограничи правото на гражданин на дадена държава-членка да пътува до територията на друга държава-членка, по-специално на основание че преди това той е бил репатриран оттам, тъй като е бил „незаконно пребиваващ“.

16 В своите писмени становища пред Съда румънското и гръцкото правителство, както и Комисията на Европейските общности, споделят схващането, че на тези въпроси следва да се отговори утвърдително.

17 Във връзка с това на първо място трябва да се отбележи, че по смисъла на член 17, параграф 1 ЕО в качеството си на румънски гражданин г-н Jipa се ползва със статута на гражданин на Съюза и следователно може да се позовава на присъщите за този статут права, включително и по отношение на своята държава-членка на произход, и по-специално на правото да се движи и да пребивава свободно на територията на държавите-членки, предоставено от член 18 ЕО (вж. в този смисъл по-специално Решение от 20 септември 2001 г. по дело Grzelczyk, C-184/99, Recueil, стр. I-6193, точки 31—33, Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Tas-Hagen и Tas, C-192/05, Recueil, стр. I-10451, точка 19, както и Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Morgan и Bucher, C-11/06 и C-12/06, Сборник, стр. I-9161, точки 22 и 23).

18 На следващо място трябва да се уточни, че както посочва генералният адвокат в точка 35 от своето заключение, правото на свободно движение включва както правото на гражданите на Европейския съюз да влизат в държава-членка,

различна от тази, от която произхождат, така и правото да напускат последната. Всъщност както Съдът вече е имал възможност да подчертае, основните свободи, гарантирани от Договора за ЕО, щяха да бъдат лишени от съдържание, ако държавата-членка на произход можеше без валидно основание да забранява на собствените си граждани да напускат нейната територия, за да влязат на територията на друга държава-членка (вж. по аналогия в областта на свободата на установяване и свободното движение на работници Решение от 27 септември 1988 г. по дело Daily Mail and General Trust, 81/87, Recueil, стр. 5483, точка 16, Решение от 14 юли 1994 г. по дело Peralta, C-379/92, Recueil, стр. I-3453, точка 31 и Решение от 15 декември 1995 г. по дело Bosman, C-415/93, Recueil, стр. I-4921, точка 97).

19 Член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 впрочем изрично предвижда, че всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт имат право да напускат територията на държава-членка, за да пътуват до друга държава-членка.

20 Следователно положение като това на ответника по главното производство, описано в точки 9 и 10 от настоящото решение, се обхваща от правото на свободно движение и на свободно пребиваване на гражданите на Съюза в държавите-членки.

21 На последно място, е важно да се напомни, че правото на свободно движение на гражданите на Съюза не е безусловно, а може да бъде придружено с ограничения и условия, предвидени от Договора, както и от мерките, приети за неговото осъществяване (вж. в този смисъл по-специално Решение от 11 април 2000 г. по дело Kaba, C-356/98, Recueil, стр. I-2623, точка 30, Решение от 6 март 2003 г. по дело Kaba, C-466/00, Recueil, стр. I-2219, точка 46 и Решение от 10 април 2008 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-398/06, все още непубликувано в Сборника, точка 27).

22 Относно спора по главното производство посочените ограничения и условия произтичат по-специално от член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 — разпоредба, която позволява на държавите-членки да ограничат свободата на движение на гражданите на Съюза или на членовете на техните семейства по-конкретно по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност.

23 Във връзка с това Съдът винаги е подчертавал, че макар в съществена степен държавите-членки да са свободни да определят изискванията, свързани с обществения ред и обществената сигурност, според националните си нужди, които могат да се различават в отделните държави-членки и в различните периоди от време, така или иначе в общностния контекст, и по-специално като обосноваване на дерогацията от основния принцип за свободното движение на лицата, тези изисквания следва да се разбират в строг смисъл, така че техният обхват не може да бъде определен едностранно от всяка от държавите-членки, без контрол от страна на институциите на Европейската общност (вж. в този смисъл Решение от 28 октомври 1975 г. по дело Rutili, 36/75, Recueil, стр. 1219, точки 26 и 27, Решение от 27 октомври 1977 г. по дело Bouchereau, 30/77, Recueil, стр. 1999, точки 33 и 34, Решение от 14 март 2000 г. по дело Église de scientologie, C-54/99, Recueil, стр. I-1335, точка 17 и Решение от 14 октомври 2004 г. по дело Omega, C-36/02, Recueil, стр. I-9609, точки 30 и 31). Съдебната практика също така уточнява, че понятието за обществен ред във всеки случай предполага освен смущаването на обществения ред, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес (вж. по-специално Решение по дело Rutili, посочено по-горе, точка 28, Решение по дело Bouchereau, посочено по-горе, точка 35, както и Решение от 29 април 2004 г. по дело Orfanopoulos и Oliveri, C-482/01 и C-493/01, Recueil, стр. I-5257, точка 66).

24 Такова очертаване на дерогациите на посочения основен принцип, на които може да се позовава държава-членка, означава по-специално, както произтича от член 27, параграф 2 от Директива 2004/38, че за да са обосновани, мерките, приети по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице, като не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.

25 Следва да се допълни, че както основателно посочват румънското правителство и Комисията, както и генералният адвокат в точка 43 от своето заключение, мярка, която ограничава упражняването на правото на свободно движение, трябва да бъде приета в светлината на съображенията, свързани със защитата на обществения ред или на обществената сигурност на държавата-членка, която приема тази мярка. В този смисъл тя не може да се основава изключително на мотиви, на които се позовава друга държава-членка, за да обоснове, както в главното производство, решение за извеждане на гражданин на Общността от територията на последната държава, като подобно съображение обаче не изключва възможността такива мотиви да могат да бъдат взети предвид при преценката, извършена от компетентните национални органи, за приемането на мярката, ограничаваща свободното движение (вж. по аналогия Решение от 31 януари 2006 г. по дело Комисия/Испания, C-503/03, Recueil, стр. I-1097, точка 53).

26 С други думи, при положение като това в главното производство обстоятелството, че спрямо гражданин на Съюза е наложена мярка за репатриране от територията на друга държава-членка, където той е пребивавал незаконно, може да бъде взето предвид от неговата държава-членка на произход, с цел да се ограничи правото на свободно движение на този гражданин, само доколкото личното поведение на последния представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото.

27 Все пак случаят, който е в основата на спора по главното производство, явно не отговаря на изискванията, напомнени в точки 22—26 от настоящото решение. По-специално от преписката, изпратена на Съда от препращащата юрисдикция, и от писменото становище на румънското правителство произтича, че искането на Minister за ограничаване на правото на свободно движение на г-н Jipa се основава единствено на мярката, наложена на последния, за репатриране от територията на Кралство Белгия, поради факта че е бил „незаконно пребиваващ“ в тази държава-членка, като се изключва всякаква конкретна преценка на личното поведение на заинтересуваното лице и без позоваване на каквато и да е заплаха, която то би представлявало за обществения ред или обществената сигурност. Освен това в писменото си становище румънското правителство уточнява, че решението на белгийските власти, с което се разпорежда репатрирането на г-н Jipa, също не се основава на съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност.

28 Препращащата юрисдикция обаче следва да направи необходимите констатации в тази връзка въз основа на фактическите и правни обстоятелства, които са мотивирали в главното производство искането на Minister за ограничаване на правото на излизане на г-н Jipa.

29 В рамките на такава преценка препращащата юрисдикция трябва да определи и дали посоченото ограничаване на правото на излизане може да гарантира осъществяването на преследваната с него цел и дали то не надхвърля необходимото за нейното постигане. Всъщност от член 27, параграф 2 от Директива 2004/38, както и от постоянната практика на Съда следва, че дадена мярка, ограничаваща правото на свободно движение, може да бъде оправдана само ако зачита принципа на пропорционалност (в този смисъл вж. по-специално Решение от 2 август 1993 г.по дело Alluè и др., C-259/91, C-331/91 и C-332/91, Recueil, стр. I-4309, точка 15, Решение от 17 септември 2002 г. по дело Baumbast и R, C-413/99, Recueil, стр. I-7091, точка 91 и Решение от 26 ноември 2002 г. по дело Oteiza Olazabal, C-100/01, Recueil, стр. I-10981, точка 43).

30 Следователно на поставените въпроси следва да се отговори, че член 18 ЕО и член 27 от Директива 2004/38 допускат национална правна уредба, която позволява да се ограничи правото на гражданин на дадена държава-членка да пътува до друга държава-членка, по-специално на основание че преди това е бил репатриран оттам, тъй като е бил „незаконно пребиваващ“, при условие че, от една страна, личното поведение на този гражданин представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото, и от друга страна, предвидената ограничителна мярка може да гарантира осъществяването на преследваната с нея цел и не надхвърля необходимото за нейното постигане. Препращащата юрисдикция следва да провери дали е такъв случаят по делото, с което е сезирана.

По съдебните разноски

31 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Член 18 ЕО и член 27 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО допускат национална правна уредба, която позволява да се ограничи правото на гражданин на дадена държава-членка да пътува до друга държава-членка, по-специално на основание че преди това е бил репатриран оттам, тъй като е бил „незаконно пребиваващ“, при условие че, от една страна, личното поведение на този гражданин представлява

истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото, и от друга страна, предвидената ограничителна мярка може да гарантира осъществяването на преследваната с нея цел и не надхвърля необходимото за нейното постигане. Препращащата юрисдикция следва да провери дали е такъв случаят по делото, с което е сезирана.

Подписи